

我國殘障福利之評估

楊春榮

一、前言——我國殘障福利之內涵及現況

自民國六十九年殘障福利法頒布實行以來，臺灣省政府、臺北市政府、高雄市政府以及其他社會團體對於殘障福利工作之推展已發揮相當明顯之成效，以臺北市社會局為例，該局秉持協助「殘障者自立，保障殘障者權益」的服務宗旨，積極推展殘障福利工作，並敦聘專家學者設置殘障福利促進委員會，致力研究、規劃、輔導的工作，並確定下列的努力目標：

1. 循服務理念的溝通，來建立社會大眾的共識。
2. 擴大殘障者參與的層面和深度，恢弘愛心，善為接納。
3. 遵循政府關懷殘障的德意：透過收容、教養、醫療復健、職業復健及輔導就業等措施，保障殘障同胞的生活，協助發揮潛能輔導其自立自強進而服務社會。

而在現行的措施上，臺北市社會局依據對殘障者生活與心理並重，尊嚴與福利兼顧的原則從事以下各項殘障工作：

1. 發給殘障手冊，享受各種福利：經由每年分期舉辦的殘障調查與鑑定，發給殘障手冊，使殘障者憑以享受各種福利。
2. 舟車優待：本市殘障市民凡持有殘障手冊者均可享受各種舟車優待。
3. 殘障重建：
 - (1) 醫學復健：本市目前委託振興復健醫學中心等機構免費或補助殘障者從事醫療矯治。
 - (2) 器具裝配：目前委託榮民總醫院傷殘重建中心免費或補助殘障者辦理殘障器具裝配，包括拐杖、助聽器、義肢、輪椅等。
 - (3) 職業復健：在肢體殘障方面，目前委託榮民總醫院傷殘重建中心及私立友

好復健技藝社分別辦理縫紉、皮鞋、刻印及鐘錶修理等技藝訓練。在視殘方面委託臺灣省私立臺灣盲人重建院辦理盲人點字、按摩等技藝訓練。在弱智方面，有私立天主教育仁啟能中心，及第一兒童發展中心，分別辦理陶器、印刷及木器之製造及手工藝品習作加工。

4. 收容教養：目前有市立陽明教養院、市立廣慈博愛院兒童復健教養所、私立義光育幼院殘障所及私立真光教養院等分別負責收容智能不足及多重殘障者，以培養院童自理能力，並習得工作技能，以減少對家庭、社會的依賴為目標。

5. 康樂活動：本市目前有盲人星光樂隊，每年配合重要慶典舉辦演奏會，且定期舉行殘障自強運動，以調劑其精神生活。

而在未來發展方向上要以學術開拓境域，授技能鞏固殘障者信心作為出發點，主要工作內涵為：

1. 加強各類殘障者職能潛能的發揮與運用：使殘障就業多元化，本市為殘障者提供各種職業訓練機會，或委請具規模的廠商代為訓練，務使殘障者依其興趣、意願充分發揮潛能，學得一技之長自立更生。同時積極與各工商企業連繫，籲請協助輔導就業。

2. 積極籌建福利工廠，使職訓與就業融合一體：協助擴充現有的私立福利工場，或在殘障福利機構內設立福利工場，使殘障者不僅「學有所長」，抑且致力「學以致用」。

3. 以衛星工廠方式，獎勵民間企業關懷、接納殘障者，增加其就業機會。

4. 協助創業：提供殘障者創業貸款，協助其籌設自強商店，甚且進而經營農牧事業。

5. 設立殘障者心理輔導諮詢中心：透過個別輔導、團體輔導等方式，協助殘障者進行自我心理建設，建立積極、正確的人生觀，並利用大眾傳播工具加強

宣傳，建立社會責任與接納的觀念，配合殘障心理重建工作的推展。

6. 辦設殘障同胞活動中心：提供適合的設備，鼓勵殘障者成立康樂團隊，舉辦各種文康活動，並會同有關單位舉行殘障者運動會，以培養其自立創造精神，激發其天賦潛能。

7. 加強殘障托育規劃，推廣盲人點字及聾人手語、唇讀，以擴大殘障同胞溝通媒介。

8. 依據殘障福利法有關規定，擬定中、遠程計畫，譯介各國專書數十種，並配合法令，加強職訓與就業之規劃，開拓殘障者之就業，以謀殘障者之福祉。

臺北市政府為維護中、重度智能不足與多重殘障教育、復健、養護的權益，而規劃成立臺北市立陽明教養院，該院的主要功能如下述：

1. 人道主義的社會：民主國家一向以人道為政策之首要目標，並以重視人權為政治之號召，因此推行殘障福利是我們國家重視人道、人權的證明。

2. 減輕家庭精神負擔：家中有智能不足（或重殘）之成員，對於家庭中之其他人而言，無異在精神上是一長久之負擔與壓力，影響其精神層面之生活，而生活品質（包括物質、精神）之提高，正是我們社會發展之最終目標。

3. 就經濟觀點而言

(1) 增加個人之收益：接受本院所提供之各項復健、教育訓練的啟智性院童，在學習了生活自理、簡易謀生技能之後，可由依賴者變為生產者，從事有報酬性之生產工作。

(2) 增加家庭的收益：家中若有智能不足兒童，勢必要有人留在家中照顧之，無形中減少了家庭收入，若將小孩送到機構教養，則家人可投入社會，從事生產，而增加家庭收益。

(3) 社會的收益：就整個社會而言，個人與家庭投入人力市場，直接地可刺激社會經濟之成長及社會繁榮，造成良性循環，如果沒有此項福利措施，則社會上潛在就業人口將增加，無異是一種人力的浪費。且根據研究指出，將智能不足者留在家中，比送到機構教養，有較少的社會流動機會，而個人社會流動機會的減少，必然影響至社會發展之緩慢。

(4) 本院工作人員共一五二人，本院之設立實乃創造了一五二個就業機會。

(5) 政府直接的稅收：就業人口的增加，可增加政府之稅收。

而高雄市政府，在殘障福利法頒佈以來，亦在社會局之規劃下積極推展殘障福利工作，主要工作內涵包括：

安置教養、肢體重建、職業訓練、殘障福利工廠、殘障創業貸款，設立殘障諮詢服務中心，舉辦脊椎側彎矯治，實施殘障鑑定後續計畫，籌建「高雄市殘障職業技訓中心」，實施各項生活服務系列活動計畫，各項工作推展略述於後：

1. 安置教養：由於高雄市目前尚無智能不足兒童之收養機構，中、重度智能不足者分別委託私立景仁兒童教養院、私立八德仁愛之家及私立屏東托兒所等安置就養。每人每月教養費三、三〇〇元，自六十九年已安置人次為三四六人，所化費之經費為一一、九五八、〇〇〇元。

2. 肢體重建：為使肢體殘障者能提高其體能及加強其行動自如能力，每年皆編列預算補助家境清寒之殘障市民幫助其裝配支架、義肢、馬達三輪車等，自六十九年至七十二年動支經費為二、〇六七、〇〇〇元共計二七七人次。

3. 職業訓練：高雄市殘障職業訓練工作可分為委託辦理及自行辦理兩項。六十九年度，七十年年度預算皆為配合款，自七十一年度開始本局正式委託榮民總醫院傷殘重建中心辦理殘障職業訓練。社會局國民就業輔導所亦自行辦理復健青年電綉、縫紉訓練，目前委託訓練人數計二七七人（自六十八年至七十二年），自行辦理訓練人數計四期共九十人。自七十二年本市國民就業輔導所再開辦西服製作、電器修護班等計四十人。總計自六十九年至七十二年共訓練殘障者四〇七人。已輔導安置就業估計二五〇人次。總計動支經費一二、八八一、五三〇元。職業訓練後安置就業為另一項工作重點，社會局鑑於此於民國七十一年起委託設置殘障福利工廠。

4. 殘障福利工廠：高雄市政府社會局自七十一年起辦理設置殘障福利工廠工作，訂定「高雄市政府社會局委託設置殘障福利工廠申請要點」，接受符合條件之廠商及機構之申請，經由本局審查、簽約完成委託手續，自七十一年十二月十五日起至七十二年十二月十五日止。計需委託五家廠商計安置一一五人。

5. 殘障創業貸款：高雄市社會局依據殘障福利法施行細則第廿九條規定，訂定「高雄市殘障創業貸款辦法」，已於七十一、十一、十六日經本市第一屆第二次大會通過後實施，由銀行提供資金，本局編列預算貼補利息之用，自七十二年二月份開始申請，計三十七人申請，三月份審核調查，四月份完成審核，計核貸三十人。創業行業以鐘錶修理、燙金、刻印等行業所佔比率達百分之七十。其餘以藥局、金飾加工等行業為主。貸款業務係屬首次辦理。造福殘障者甚巨，直接改善其生活環境。

6. 脊椎側彎矯治工作：高雄市社會局鑑於罹患小兒癱瘓症之殘障者，近年來深受脊椎側彎後遺症所苦，影響患者心肺機能及生命存活率，自七十二年二月起委託屏東基督教醫院實施脊椎側彎矯治工作。利用本局歷年各界捐獻之仁愛基金，凡本市殘障市民有脊椎側彎情形者可接受本局補助。補助比例最高不超過七〇%，家境經濟情況良好者補助不超過五〇%，今年計二十六名需動手術矯治，估計動支經費需達三、〇〇〇、〇〇〇元，手術後直接改善殘障者體能及心肺機能，造福殘障市民。

7. 生活服務系列活動：本局為提供殘障市民參與各項社會活動機會，促進其社會關係拓展，於七十一年十二月廿八日訂定七十二年殘障福利系列活動實施計畫。主要包括：

- (1) 福利工廠青年聯誼活動，
- (2) 殘障福利工作人員訓練營，
- (3) 智能不足學生夏令營，
- (4) 殘障創業貸款青年座談會，
- (5) 七十二年高雄市各界關懷殘障週活動，
- (6) 殘障青年才藝表演，
- (7) 復健青少年露營活動。

8. 特殊教育之實施及有關機構之輔導：高雄市目前設有啓英、啓智兩所特殊學校及各類啓智、啓聰、啓能等特殊班級。

在私立機構方面：高雄市目前只有啓智方面學齡前兒童特殊教育機構，而無重殘養護收容等機構。以私立樂仁啓智中心及紅十字育幼中心特殊部為主。

社會局按年編列若干經費補助（每所每年十萬元）。並保持聯繫安排其人員參加各項有關訓練。本市目前尚有傷殘服務協會、盲人福利協進會、聾啞福利協會等傷殘服務團體，本局亦補助其經費辦理各項活動，並提供各項必要會務之輔導等工作，以期使其功能發揮更大，造福殘障市民。

而在未來規劃及未來殘障福利工作重點上，高雄市主要工作內涵為：

1. 設立「高雄市殘障福利工廠」：預計於七十三年度發包施工，整體計畫（如附件），包括生產部、訓練部、諮詢服務部、銷售展售部等在內。預計每年可安置二〇〇人就業訓練。並且和民間廠商配合實施生產線工作，以使殘障者能重回社區工作並增進其職業競爭力。

2. 設立殘障實習商店：本局將於七十二年五月開辦殘障實習商店工作，使殘障市民自福利工廠結訓後，有意自行創業者安排至實習商店實習，以熟悉創業過程，使殘障者達於自立自強為目標。

3. 設立殘障諮詢服務中心：計劃設於勞工育樂中心，提供殘障者及其家屬各項有關心理教育、醫療、復健、諮詢等服務，使殘障福利工作由點到面形成完整服務網。

並建議：

1. 籌設全國性重殘養護中心：減少重殘者家庭經濟負擔，並結合復健、醫療、教育、社會工作人員提供完整性服務造福殘障者。

2. 修改有關就業、建築等相關法規，以建立更適合殘障者之生活，就業環境使殘障者增加和社會接觸機會，以造福改善目前殘障者生活環境，改善其生活素質。

3. 改善公共設施以利殘障者進出：協調有關部會如交通部、電信局等有關單位改善交通、電信、公共場所（車站、公園、人行道、電話、停車場）等以利殘障者進出，促進殘障者參與社會之能力及機會。

臺灣省政府對於殘障福利工作亦在社會處規劃及輔導下積極而有效之推展，主要工作內涵為：

1. 輔導設立殘障福利工場：

配合內政部籌設殘障福利工場計畫，經核准同意由本處輔導私立啓智技訓中心，彰化縣立博愛服務中心、新竹私立天主教仁愛啓智中心等三個機構，設立殘障福利工廠，並積極辦理採購機器之工作，以期協助智能不足及肢體殘障同胞學習工作技能參與生產行列。

2.繼續辦理殘障者收益救養，肢體重建，技藝訓練及創業貸款等福利工作。

(1)繼續委託私立福利機構辦理殘障者之收養工作，共計委託收養爲一、七四九人。

(2)督導仁愛習藝中心並協調榮民總醫院傷殘重建中心辦理技藝訓練，結訓後並輔導就業。

(3)爲因殘障者創業之需要，特將原辦理之小康計畫——小本創業貸款實施要點修訂，將辦理貸款之對象擴大至殘障者。

3.辦理教保人員專業訓練及教材提供之服務：

爲增進各公私立殘障救養機構教保人員專業智能，於今(七十一)年暑期與國立臺灣教育學院合作辦理教保人員專業訓練，並編印「啓智救養機構保育人員叢書」一套(八冊)，提供各公私立殘障救養機構保育人員參考，以求逐步提高各機構教育訓練之水準。

4.舉辦「臺灣省殘障者成功人生展示會」及「奮鬥成功殘障者暨福利有功人士表揚大會」，爲促進社會大眾對殘障者之才能、潛力之瞭解與重視，進而提供殘障者全面參與之機會，幫助彼等而立自強，以做到「殘而不廢，障者無碍」之目標，已於七十一年九月二十四日至三十日假臺中市舉辦爲期七天之殘障者成功人生展示會及表揚本會活動除表揚成功殘障者及殘障福利有功人士計六十七人外，並展示名接受表揚人員之事蹟、生活作品及檢討在推行殘障福利工作的各項服務措施等，成效卓著。

而在未來規劃及發展上，臺灣省社會處的工作內涵爲：

1.依據殘障鑑定初步資料，肢體殘障者達七二、一八一人，而此類殘障人員正值青、壯年，由於不良於行，但在強烈求生意志之策勵下要求社會給予公平競爭與就業機會，因之有關肢體殘障者之職業訓練實爲刻不容緩，而有待將目前國內有關辦理殘障職訓之機構予以統籌規劃，以使得職訓工作收到預期

之效果。

2.繼續籌設殘障福利工廠：

爲顧及殘障者之工作條件特殊擬繼續籌設殘障福利工廠計畫，使得殘障者訓練與就業得以一元化而從事生產之工作。

3.本處爲配合殘障福利法之公布，成立省立仁愛習藝中心、臺南救養院及南投啓智教養院分別專事辦理殘障技藝訓練及收容之工作，並積極辦理院舍擴建工作，爲期及早辦理擴大收容，擬就預計明(七十二)年七月間可完成之院舍工程，先行辦理收容，以照顧殘障者。

4.舉辦有關殘障活動，激發社會之迴響，促使社會熱心人士、慈善團體，結合民間力量共同參與推廣殘障福利工作。

有效運用社會資源

全面推展殘障福利

內政部在頒佈殘障福利法後，立即規劃聘請專家學者成立殘障福利促進委員會，對於規劃全國性殘障福利方案及確立殘障福利長程規劃計劃已有相當的成就，並召開全國性殘障福利研討會，並輔導成立全國性殘障福利協會，以有效運用社會資源，全面性推展殘障福利工作，並以專案輔助方式輔導成立殘障福利工廠，以發揮殘障者本身特質，發揮其獨立自尊的心態。內政部社會司更基於殘障福利政策規劃之需求，以及對殘障者的心態和期望程度的了解，除設計維護殘障者基本權益之各項措施，如殘障者乘車優待辦法，改善適合殘障者需求之公共設施，尤其規劃「臺灣地區殘障者複查與鑑定工作」以期收集全國性完整之殘障者資料，而能作爲規劃中程及長程殘障福利政策之有效參考資料。

內政部依據殘障福利法及其施行細則之規定，維護殘障者之生活，舉辦各項福利措施，爰根據六十九年臺灣地區戶口及住宅普查對殘障者初查結果，進一步辦理複查與鑑定，俾建立正確之基本資料，並據以核發殘障手冊及推展殘障福利。自七十年六月起展開規劃，邀同衛生、教育、社政等主管機關研訂有關計畫及表件，包括如次：

1. 臺灣地區殘障者複查與鑑定實施計畫。

2. 內政部規劃指導小組、臺灣省督導小組、直轄市縣市政府執行小組設置要點。

3. 臺灣地區殘障者複查實施方案、鑑定實施要點。

4. 臺灣地區殘障者複查與鑑定工作人員須知、填表須知、宣導實施要點、資料整理要點。

5. 臺灣地區殘障者複查與鑑定工作進度表、複查鑑定表、複查初步統計報告表等。

6. 編印臺灣地區殘障者複查與鑑定工作手冊。

根據前述複查與鑑定工作計畫及進度，七十年十月起，本部、教育部、衛生署及省市、縣市政府分別逐次辦理各項工作，至七十二年九月三十日止，完成複查鑑定全程工作。

1. 本部及省市、縣市政府分別舉辦複查工作幹部人員講習。

2. 新聞主管機關配合複查鑑定工作透過傳播媒體加強宣導。

3. 七十年十一月二十六日至十二月二十五日止一個月實施複查，並訂十二月二十六日零時為標準時刻。

4. 複查初步資料之整理統計。

5. 衛生署召開鑑定工作協調、人員講習，並實施鑑定殘障等級工作。

為順利籌辦複查與鑑定工作，其所需經費均由各級政府於七十一年度編列專案經費支應。茲將經費動支情形列述如左：

1. 業務費：由各級政府依辦理各項業務之實際需要自行編定動支，計動支經費六、九八九、九一四元。

2. 複查費：由直轄市及縣市政府依預估殘障人數，以複查每一殘障者新臺幣三十元酬勞複查工作人員，計動支經費五、六二七、六七三元。

3. 鑑定費：由直轄市及縣市政府以鑑定每一殘障者新臺幣二百元酬勞鑑定工作人員，計動支經費三二、七一八、六〇三元。

以上總計共動支新臺幣四五、三三六、一九〇元。

臺灣地區殘障者複查與鑑定工作，業經於七十一年九月三十日完成複查與鑑定。根據統計，臺灣地區現有之殘障人數共一七七、九一七人，其中視覺殘

障者二一、三八三人，聽覺殘障者七、五二四人，聲音或言語機能殘障者七、八七三人，肢體殘障者九〇、一八三人，智能不足者二五、一四九人，多重殘障者二五、一四九人；以地區分，臺灣省部分殘障者一五七、九四二人，臺北市部分一一、一六二人，高雄市部分八、八一三人。

殘障者參加鑑定人數有一六〇、四七九人，未參加鑑定之殘障人數有一七、四三八人。至未參加鑑定之主要原因，包括死亡：一、七八一人，通知不來鑑定：八、一一三人，表明不來鑑定：四、二六八人，無法聯繫：一、七四九人，其他：一、五二七人。

參加鑑定之殘障者，經衛生及教育機關依照殘障福利法施行細則所附殘障等級表之規定，予以鑑定，其列有殘障等級人數計一二八、四二〇人。需要接受輔導或安置一〇八、一五三人（八四、二二%）；不需要輔導或安置二〇、二六七人（一五、七八%）。需要接受輔導或安置者其中需要社會服務四四、八四二人（四一、四六%）；需要養護三〇、六九九人（二八、三八%）；需要重建一六、八六八人（一五、六〇%）；需要就業一三、二〇九人（一二、二二%）；需要醫療一二、六四三人（一一、六九%）；需要教養八、二四一人（七、六二%）；需要就學五、三一〇人（四、九一%）；其他四、三六三人（四、〇三%）。

完成殘障者複查與鑑定工作後，為進一步使用此項資料以及對於新生殘障者的鑑定和資料之更新更設計各項後續之計劃如下：

1. 由直轄市政府社會局及縣（市）政府依據「省、市殘障者個案資料及殘障手冊管理作業規定」，核發殘障手冊，該項規定主要內容包括殘障手冊之填寫、殘障者個案資料管理、殘障手冊申請發給、補發、換發及變更登記之程序、殘障等級註銷與殘障手冊繳還等，已自七十一年七月起開始實施。

2. 本部會同教育部、行政院衛生署及省市社會處局等有關機關修訂臺灣地區殘障者鑑定表，完成制訂殘障者申請鑑定常用表格，並送交各直轄市及縣市社政單位印發村里，供殘障者申請鑑定之用，使尚未參加複查或經複查而未鑑定，或於複查與鑑定結束後之新生殘障者，得陸續申請鑑定。

3. 電腦中心規劃建立殘障者複查與鑑定之中文資料檔案，俾便於今後使用殘障

者複查與鑑定之電腦資料。

4. 建立「殘障者鑑定資料異動時與電腦中心之聯繫作業程序」制度，對於殘障者鑑定資料有身分證統一編號等二十八項異動或戶籍異動時，由縣市政府及直轄市社會局輔導鄉、鎮、市、區公所依作業程序辦理，其作業資料由省（市）政府社會處（局）按季於每年一、四、七、十月十五日前，彙轉電腦中心，俾憑登錄和異動。

5. 新生（新鑑定）殘障者鑑定資料，臺灣省部分由縣（市）政府社會科（局）詳予審核後送省府社會處彙轉電腦中心，臺北市及高雄市部份由社會局逕送電腦中心納入電腦處理建檔作業。

而實質上，對於殘障福利工作之推展，不僅是政府機構投資大量人力和財力資源從事殘障者基本權益之維護和殘障者潛力的發展之工作，一般民間的社會福利機構，以及殘障者本身所組成的福利機構，亦能運用社會人力和財力資源在政府以及有關機構輔導下，從事各項維護殘障者基本權益，促進社會大眾對於殘障者的尊重及關懷，以及從事各項實質的殘障者收容、養護、復健、職業訓練、就業輔導等殘障福利工作，已發展相當明顯的實質效果。甚至於有些民間社會福利機構，為維護特殊殘障者，如精神病患，或臉部傷殘者，一些不在殘障福利法範圍內之殘障者而組織而成的特殊殘障福利團體，更發揮其呼籲和自助助人助之功效。如新近成立的「陽光文教基金會」亦成立一項為臉部傷殘的呼籲案，以作為殘障福利工作周全性規劃的建議：

1. 臉部傷殘者人數正日益增多，他們因先天性或後天性疾病、傷害所造成的容貌缺陷，形成心理障礙、就業困難、生活困苦、適應不良的種種問題，有賴政府予以立法保護扶助，社會福利機構予以關懷輔導服務！

2. 由於整形醫療復健工作所需費用頗高，次數又多，不是一般臉部傷殘者能力所及，尤其無勞保、公保者佔絕大多數，已形成一嚴重的問題。而勞保條例第四十四條及實行細則第五十六條之規定，對於美容外科及投保前，終止投保後之給付均不予考慮，致使更多需要整形復健之臉部傷殘者求援無門，先天性畸形及傷殘發生後無法繼續工作而停止投保者，比比皆是，有待給予濟助安置。

3. 由於勞保對象是所有投保者而非僅有臉部傷殘，故補救之道應以勞保以外途徑謀求之，是以殘障福利法之明訂此類傷殘亦為「殘障」，實為刻不容緩之措施。果能明訂，則臉部傷殘者之就業、養護、救養、就學、重建、社會服務等需要，概能有所輔導或安置，而非僅其醫療需要獲得解決。

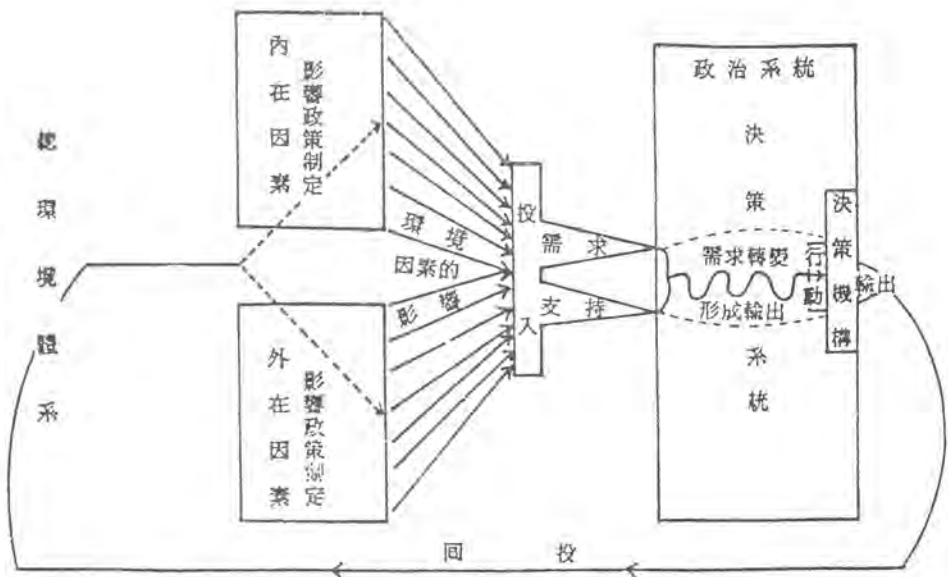
4. 臉部傷殘者之出現率、分佈情形、傷殘程度、傷殘原因、傷殘類別等尚待複查與鑑定，當可責成各醫院整形外科及有關醫護部門、社會服務部門，與本會協助有關當局共同辦理之。他們當中多數心智正常、手脚健全，仍具有與一般人一樣的生產力，有待開發。

透過大眾傳播媒介的充分報導，以及社會大眾對於殘障者偏見逐漸降低，以及政府及有關機構和民間社會福利團體對於殘障福利工作日趨重視，我國殘障福利工作之推展，必定能從維護殘障者基本權益，發展殘障者潛力，以及促進殘障者自尊自助的原則，以政府和民間的整合力量，而能使殘障福利工作達到一個較為理想的層次。但是，殘障福利的有效推展，必須花費相當數量的人力和財力資源，除必須建立工作效率較高和專業性較高的殘障福利工作人員體制外，對於殘障福利經費的運用，必須基於有效和妥善運用的原則，尤其要在明確系統規劃和殘障福利措施優先次序確定的型態，方能以有限的殘障福利經費，發揮最大可能之功效，這亦是殘障福利評估的主要目的所在。方能使殘障福利工作發揮最大效能，來維護殘障者的基本權益。

二、殘障福利的系統評估體系與評估之方法分析

殘障福利評估是以系統理論（System theory）作為福利系統評估的主要理論依據。

從系統理論來觀察殘障福利政策，是權威性價值分配的結果。政府的決策作用就是如何來達成此一權威性價值分配的過程。影響政府的決策所應注意的要素是造成某一政策的環境（environment），以及此一環境對投入（input）系統的產生及反應。如圖一所示：



圖一、系統理論中之決策系統關係

對系統理論必須加以注意的是表現「投入」(input) 的兩種形式：「需求」(demands) 與「支持」(support)。當個人或團體對環境中所出現

的條件表示某種的反應時，則此時「需求」即可發生，其影響性及於殘障福利政策本身。

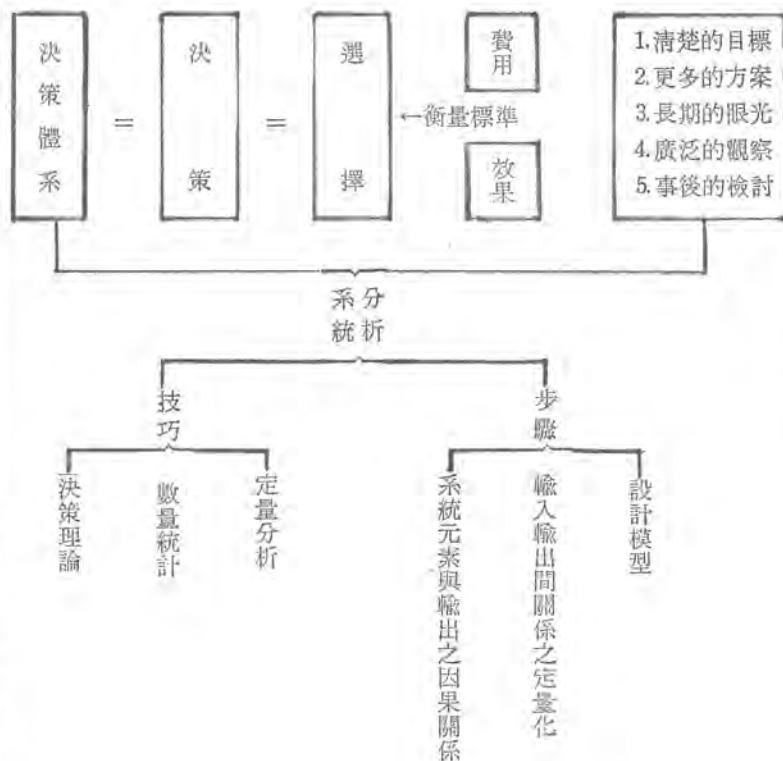
基於此一認識，殘障福利評估是一種科學化和數量化的分析過程，將殘障福利體系認定為一個固定的「體系」(System)，並以「輸入」(Input) 和「輸出」(Output) 的最佳模式 (Best Model) 的分析，來測度殘障福利具體實質成效的一種分析方法。透過此種研究評估的過程，方能使專業殘障福利制度得到確定之發展，並透過殘障福利評估，可作為下一階段殘障福利措施設計之參考，而能夠增加殘障福利績效，而奠定殘障福利工作之專業體系。

此種科學化和數量化的研究評估方法是基於一般系統理論 (General System Theory) 和系統分析方法 (System Analysis)。一般系統理論基本觀念是將整個社會認定為一個超系統 (Super-System)，而整體社會之發展為此一起系統的主要目的與功能，而殘障福利體系，為歸屬於此一起系統中之系統 (System) 也是研究評估之分析基本單元，而殘障福利體系之發展是以整體社會發展為依據。至於殘障福利體系中之殘障福利機構 (Organization)，殘障福利工作方案 (Program) 和殘障福利體系中的次系統 (Sub-System)，而次體系之發展是以殘障福利體系發展之目標為依據。

一般系統理論的基本觀念是認定任何一個系統必須有其「領域」，亦即是必須要有具體的定義加以肯定，換而言之，在體系內的個體必須相互之間有一種「內聚力」，而能夠維持系統相當程度之穩定性。但是同樣要維持系統與分界之間的溝通，而要維持一種開放式系統 (Open System)，其要與超系統之間作密切的溝通和回饋 (Feed forward and Feedback) 相同的，次系統與系統之間形成這種密切相互溝通之型態。如果一個系統，殘障福利體系亦是如此，如果是一個閉塞式系統 (Closed System)，無法接受來自體系外之「輸入」(Input)，無法「處理」(Processing) 來自各界之刺激，而具有應變和調整之力量，亦無法提供「輸出」(Output)，在殘障福利體系而言，是一種促進社會整體發展之「輸出」，就不是一個「活」的而具有發展性和擴充性的系統。基於一般系統理論，殘障福利體系，必須是一個具有「口的」(促進社會整體發展)，具有自我「處理」功能 (殘障福利制度、組織和

人員)，而能够提出「輸出」(殘障福利的成效)的一個完整而具有發展性之系統。而其決策過程如圖二所示：

圖二：系統研究方法的決策過程



從圖二顯示，以系統研究方法作為殘障福利之評估的主要決策過程，應包括下列主要內涵：

(1)目標：系統研究方法既然為提供作決策參考的手法，必須能明確地提出「為何作選擇？」(目標)「和能够測出「達成多少程度」才行。

(2)代替手段：達成目標必有好幾個手段，這些手段不必為互替的，或為同樣效能的。

(3)費用：所謂費用的真義包括失去的機會，所作的犧牲在內，因為了某種目的，選擇特定手段，表示該資源(人、物、錢)或時間即不能用於其他目的，而產生犧牲。

(4)模型：為了察看目標與手段之因果關係，費用與效果之互相關係而擬製數學或物理模型以供比較。

(5)基準：係將各手段按所喜歡的順序排列並選定最好的一種依據，有了基準將能比較各方案的優劣。

在應用系統研究方法作為對於我國殘障福利評估的主要方法，而最經常使用的方法共分成三個主要方法：(1)成本功用分析(Cost-Utility Analysis)，(2)成本效益分析(Cost-benefit Analysis)和系統模式分析(System Model Analysis)，試分別以殘障評估的實例說明之。

在成本功用分析的方法上所謂「功用」，指的是一個個人的愛好情形，因此它含有強烈的主觀判斷，亦即是個人主觀上所以會有幸福或喜好的感覺，基本的原因在於個人對這些事物的需求(Needs)。所以，一項方案或計劃要能够產生「功用」，必須是這些方案是個人可以需要的，而且必須個人能够需要的。

因此，功用的概念所包括的特質，可以簡言為：經由基於相對效用之適當資源分配，從一組可能的選擇中表示個人的愛好。

功用的定義是主觀的，但這種主觀的概念如欲在決策評估中有所助益，則它必須是能够測量的。功用的測量方法有兩種：(1)選擇的難度。(2)選擇的一致性。如下述：

(1)選擇的難度：假設在X與Y方案間必須做一個選擇，例如X方案是某人所愛好的，而不愛好Y，「功用」在此關係中才具有意義；亦即「功用」在相對概念中才具有它的意義，所以X方案功用的量度，是一個在X與Y方案之間做選擇的難度，其選擇的難度可從對X或Y方案「毫無疑問的愛好」到幾乎「幾乎無法做肯定的選擇」。

(2)選擇的一致性：假如一個人80%選擇X而非Y方案，則可推定就此人來說

，X方案的功用較Y為大，選擇一致性的方法可應用於兩個以上方案功用的測量，如有X，Y，Z三個方案，百分之十選擇Z方案，百分之三十選擇Y方案，百分之六十選擇X方案，所以，X方案的功用就評估者而言為○·六，Y為○·三，Z為○·一。

選擇難度和選擇的一致性，必須配合數量化中的次序原則，此次序原則可以將待評估的方案數量化，然後與個人的愛好結合起來，就可以用為評估方案之根據。

一般而言，應用成本功用分析於殘障福利評估上，是以殘障福利的決策者和殘障福利方案作為評估的對象，亦即是以殘障福利的決策者作為功用的認定，而以殘障福利方案的優先次序，作為成本功用分析的最終目的，綜合政府及有關單位對於殘障福利方案之規劃，如監察院內政及教育委員會對殘障福利專案調查研究報告對殘障福利未來發展方案，內政部社會司對於殘障福利方案，以及省市府對於殘障福利方案共包括下列各項：

1. 修訂殘障福利法硬性規定公私立工商企業應僱用百分之三之殘障者，違者將被罰款，所收罰款，全部移充殘障養護基金。（殘障福利方案一）
 2. 修訂殘障福利法，擴充殘障福利範圍，將精神病患及臉部傷殘納入殘障福利之範疇。（殘障福利方案二）
 3. 恢復社會福利基金體系，並擬定一定比率作為殘障福利基金以充實殘障福利經費。（殘障福利方案三）
 4. 充實經費規劃殘障者職業訓練，擴充殘障者適用職等，建立殘障者就業體系。（殘障福利方案四）
 5. 規劃殘障者福利工廠，發揮殘障者本身潛力。（殘障福利方案五）
 6. 建立專業性殘障福利工作人員體系，以發揮高效能之殘障服務。（殘障福利方案六）
 7. 建立全國性中、高度殘障養護中心，以發揮高度之收容及養護效果。（殘障福利方案七）
 8. 建立殘障者活動中心。（殘障福利方案八）
- 依據以上所述八項殘障福利方案，以兩位殘障福利決策者（甲為社會福利

體系之決策者，乙為財經體系之決策者）對於以上八項方案在維護殘障者基本權益功用上和在降低社會成本負擔之功用上，作成本功用之評估，所得之資料如表一所示：（以○表示功用最低，一表示最高功用）

表一、兩位決策者對殘障福利方案之評估表

目 標 方 案	乙		甲	
	本成會社低降	益權本基護維	本成會社低降	益權本基護維
案方一	0.6	0.4	0.5	0.8
案方二	0.2	0.5	0.2	1.0
案方三	0.8	0.6	0.5	1.0
案方四	1.0	0.6	1.0	0.5
案方五	0.9	0.4	1.0	0.5
案方六	0.5	0.8	0.8	0.6
案方七	0.3	0.7	0.3	0.8
案方八	0.2	0.5	0.2	0.5

而在這兩位決策者之中，用決策者認為在規劃未來殘障福利之成本，應以維護殘障者基本權益為主，應佔總成本之百分之六十五，方能發揮殘障福利之功用，而以降低社會成本為次，應佔總成本之百分之三十五。但乙決策者卻認為應以維護殘障者基本權益及降低社會成本並重，而以降低社會成本稍高，佔百分之五十五，而維護殘障基本權益佔總成本之百分之五十五，方能發揮殘障

福利之最大功用。利用矩正乘積法 (Matrix Multiplication)，得到殘障福利方案的兩位決策者之功用值及方案優先選擇次序，如表二。

表二、兩位決策者殘障福利方案之功用值及優先選擇次序

者策決乙	者策決甲		利殘 方障 案福
	優先 次序	功用 值	
5	7	.59	案方一
7	2	.72	案方二
2	1	.825	案方三
1	3	.675	案方四
3	3	.675	案方五
4	5	.67	案方六
6	6	.625	案方七
7	8	.395	案方八

從表二資料顯示，甲決策者（社會福利體系之決策者）與乙決策者（財經體系之決策者）對於殘障福利方案功用值選擇優先次序雖有差異，但亦有某種程度之類似性，甲決策者最優先考慮之殘障福利方案為「恢復社會福利基金體系」，其次為「修訂殘障福利範疇」，再次為「充實殘障者職訓和就業體系」，「規劃殘障福利工廠」和「建立殘障福利人員專業體系」。而財經體系之決策者，則以「充實殘障者職訓和就業體系」是最優先，其次為「恢復社會福利基金體系」，再次為「建立殘障福利專業人員體系」。而「建立殘障養護中心」及「殘障活動中心」均兩決策者為最優先之方案。基於成本功用分析之方法，可作為規劃殘障福利未來發展方案之參考。

除成本功用分析外，成本效益分析 (Cost-benefit Analysis) 亦可使用於殘障福利之評估。

所謂成本效益分析，一般係用以分析某項經濟方案的參考。其應用到評估殘障福利方案，目的則在描述或量化某一方案計劃的利益與損失 (Advantages and Disadvantages)，其利益或損失的描述或量化係以共同貨幣 (或

金錢) 單位為依據，同時其利益或損失則是從社會的觀點分析的。

「或本」是實施一項殘障福利方案計劃所必須付出的資源 (包括人力、物力和財力)；而「效益」則是這項方案實施之後，預期所可能獲得的好處，所以此項成本就是此方案的負效益 (negative benefit)，效益則等於負成本 (negative costs)。在成本效益分析中，無論成本效益都必須是可以以貨幣數量來計算或量化的。

一項社會福利方案所需要的成本或所產出的效益，包括兩種情形：

(1) 現在的成本或效益，

(2) 開始執行方案之後，所需要的成本和所產生的效益，如果只是在第一種情況時，則檢視方案的成本與效益，就可決定是否採用該方案，若是必須考慮未來的成本和效益，則尚需將所估計未來的成本和效益折算到現在的貨幣價值，再據以為判斷方案的參考。本節將討論折算未來成本與效益的計算方式，下節再說明成本效益分析評估方案的一些原則。

一項方案的未來所需的成本或效益可以折算為現值 (Present value)，只要將所預估的未來成本或效益乘以折現率 (Discounting)，成本與效益的差值則是淨現值 (Net Present Value)，所以：

淨現值 (Net Present Value, NPV) = 成本 × 折現率 - 效益 × 折現率
(Costs × Discounting rate) - (Benefit × Discounting rate)

其計算方法，則視機會成本 (Opportunity cost) 而有兩種：

(1) 有機會成本的情況：

$$NPV = \sum_{i=1}^n \left[\frac{B_i - C_i}{(1+r)^i} \right] - [ak^*]$$

B_i ：x 方案在第 i 年所能獲得的總效益，

C_i ：x 方案在第 i 年產生效益所需要的總成本，

r：折現率 (discounting rate)

k^* ：x 方案第一年所需要的成本

a：機會成本比率

如無機會成本比率，則 $k^* = C_1$ ，而 $a = 0$

機會成本的計算公式如下：

$$a = s(p/r) + (1-s)$$

其中 a：機會成本比率。

s：某項資源從某部門轉移到另一部門的邊際傾向 (marginal propensity)，其值為從 0 至 1，0 代表不可轉移，1 則代表完全可轉移。

p：某方案中從某部門轉移到另一部門中一單位該單位的機會成本率 (opportunity cost rate)。

r：折現率。

關於機會成本的計算，必須對於達成某一目標的各種可行方案與資源有十分充分的瞭解，才能夠計算出機會成本比率。

(2) 無機會成本的情況時，

$$NPV = \sum_{i=1}^n \left(\frac{V_i^*}{(1+r)^i} \right) \quad V_i^* = B_i^* - C_i^*$$

由淨現值計算所得到的數值，就可提供評估者或決策人員的參考。

除求算淨現值 (NPV) 之外，尚能求算「內在回收率」(Internal Rate of Return, IRR) 來判斷一項方案之可行程度。

所謂「內在回收率」(IRR)，係假設一項方案所需成本在第一年就全部投資，其所預期的總效益與成本之比，所求得之折現率值，此一折現率即為「內在回收率」。其計算公式為：

$$NPV = \sum_{i=1}^n \left(\frac{B_i^* - C_i^*}{(1+r)^i} \right) - [ak^*]$$

$$\frac{B_1}{1+I} + \frac{B_2}{(1+I)^2} + \frac{B_3}{(1+I)^3} + \dots + \frac{B_n}{(1+I)^n} = k_0 \quad \text{即 } k_0 = \sum_{t=1}^n \left(\frac{B_t}{(1+I)^t} \right)$$

B_t ：一項方案所預期的總效益
 I ：內在回收率 (未知)

k_0 ：某方案所預期的總成本

根據以上的計算公式，臺北市立陽明教育院的成本效益分析如下：

臺北市立陽明教養院成本——效益評估

此一成本——效益評估，係以全院每年之經費及院舍建築費、設備費為成本予以計算，效益部分則僅將(一)在院院董家長之收益；(二)經過復健、訓練後出院就業院董之收益；(三)出院就業院董家長之收益，三者考慮進去(尚不包括不易量化之效益)。則卅四年之內，即可將成本收回，其計算方式如下：

一、成本

本院院舍之建築費、設備費共九〇,〇〇〇,〇〇〇元，以後每年經費三

五,〇〇〇,〇〇〇元，則卅四年內之所有投資額如下：

$$90,000,000 \text{ 元} + 35,000,000 \text{ 元} \times 34 (\text{年}) = 1,280,000 \text{ 元}$$

二、效益

(一)智能不足與多重殘障兒童住在家中，家中至少需有一人照顧之，若小孩接受機構照顧，則其父母可外出工作，僅以六〇%之家長投入人力市場，從事生產工作計，每人每月收入八,〇〇〇元計，則從本院開辦至卅四年內，此方面之收益如下：

$$8,000 \text{ 元} \times 12 (\text{月}) \times 300 (\text{人}) \times 60\% \times 34 (\text{年}) = 587,520,000 \text{ 元}$$

(二)本院為院童提供教育、訓練、復健，全院收三〇〇名院童，其中一〇〇名為養護性，二〇〇名為啓智性，此二〇〇名啓智性院童中，預估有卅三名(佔%) (註五)，在經過最長三年期限之教育訓練、職業復健之後，可投入生產行列(每三年增加卅三人) (註六)，以每月每人工作收入一、〇〇〇元計 (註七)，卅四年內之收益如下：

$$0 + 2,000 \text{ 元} \times 12 (\text{月}) \times 33 (\text{人}) \times 3 (\text{年}) + 2,000 \text{ 元} \times 12 (\text{月}) \times (33 \times 2) (\text{人}) \times 3 (\text{年}) + 2,000 \text{ 元} \times 12 (\text{月}) \times (33 \times 3) (\text{人}) \times 3 (\text{年}) + \dots + 2,000 \text{ 元} \times 12 (\text{月}) \times (33 \times 10) (\text{人}) \times 3 (\text{年}) + 2,000 \text{ 元} \times 12 (\text{月}) \times (33 \times 11) (\text{人}) = 139,392,000 \text{ 元}$$

(三)前述出院就業之院童之家長，可因其子女自立，而投入人力市場，以每人每月收入八,〇〇〇元計，則卅四年內之收益如下：

$$0 + 8,000\text{元} \times 12(\text{月}) \times 33(\text{人}) \times 3(\text{年}) + 8,000\text{元} \times 12(\text{月}) \times (33 \times 2)(\text{人}) \times 3(\text{年}) + 8,000\text{元} \times 12(\text{月}) \times (33 \times 3)(\text{人}) \times 3(\text{年}) + \dots + 8,000\text{元} \times 12(\text{月}) \times (33 \times 10)(\text{人}) \times 3(\text{年}) + 8,000\text{元} \times 12(\text{月}) \times (33 \times 11)(\text{人}) = 559,568.00\text{元}$$

$$\text{每總效益} \cdot (\text{元}) + (\text{元}) = 1,284,480,000\text{元}$$

$$\text{三、(效益) - (成本) = 4,480,000\text{元}}$$

根據以上臺北市立陽明教養院的成本效益，要至成立第三十四年後，成本不予以收回，而三十四年後，效益與成本之比將大於一，比值亦陸續增加，此種中重殘障的教養工作為一高投資，長程規劃，低度效益之殘障福利措施。

除成本功用分析和成本效益分析作為殘障福利評估之方法外，另有以整體殘障福利體系作為評估對象之系統模式分析。在一個開放的殘障福利系之中，為使殘障福利決策能正常的運作和決策，必須具有輸入、運作及轉化、轉出和回饋四個主要單元，而在一種完善的系統模式，不但運作和轉化體系必須完整而有效，輸入體系亦必須有充足的人力和財力資源，以及完美的規劃體系和決策，而在理想的輸入和運作體系，必須能輸出理想的成效，不但如此，由於輸出的理想成效，亦能引發社會和超系統之回饋，而能充實輸入體系的內涵，引發更為理想之運作、轉化和輸出。基於以上的論述，殘障福利系統式架構圖，如圖三所示：

圖三所顯示的殘障福利系統模式結構中，「運作及轉化體系」是指執行實質殘障福利工作的決策者及推動者，其評估的重點在於六個層次，第一個層次是殘障福利的決策體系，亦即是在運作體系中之決策者，對於殘障福利專業性，有效性和發展性之評估。第二個層次為運作體系專業性，有效性和發展性之評估，第二個層次為執行人員專業性，有效性和發展性之評估。第四層次是評估運用體系內對於殘障福利運用之效能，第五層次是針對運用體系內殘障福利計劃執行效能之評估，第六個層次是針對社會資源運用效能之評估。

而運作體系之有效性與輸入體系的周全性有密切之關聯性，系統模式之評估亦應對輸入體系作深入之評估，共分為四個層次，第一個層次為殘障福利經費預算，第二個層次是人力資源，第三個層次是政策規劃，第四個層次是社會



圖三、殘障福利系統模式結構圖

資源。而是否周全性輸入體系是否理想的運作體系，主要在於形成有效的輸出體系，共分成三個層次，第一個層次是針對殘障福利工作成效，包括殘障複查與鑑定，殘障收容，殘障養護，殘障重建，殘障職訓，殘障就業輔導，殘障福利工廠，殘障活動，特殊殘障之輔導等九項工作之評估。第二個層次是殘障福利研究工作成效之評估，第三個層次是殘障福利政策設計成效之評估。系統模式與對回饋體系作深入評估，以確定殘障體系的公平性，亦即是對於效能的回饋性。共分成五個層次作評估，第一個是殘障福利工作考評體系是否確實，第二個層次為殘障福利經費是否配合，第三個層次專業人員培育體系是否依據需求而建立，第四個層次殘障福利政策是否依據運作之成效而修訂，第五個層次是評估社會資源之配合。

基於以上的系統模式，應用具有專業訓練的學者專家成為評鑑人員，可針對臺北市社會局的殘障福利體系，高雄市的殘障福利體系以及臺灣省的殘障福利體系作深入之評估，而確定三個殘障福利體系之有效性，而評估的方法從資料收集作為開始，對於體系內之人事、經費、計劃，以及殘障福利工作執行型態給予澈底之了解，並與體系內工作深入的溝通，並對某項殘障福利措施的經費規劃，執行效能，執行成效作深入之評估，以求得較為客觀及正確的資料。評估的方法可應用高度數量化方法，如線型規劃等方法，但亦可使用符號評鑑法，亦即是對於殘障福利體系輸入、運作、輸出、回饋體系綜合性的正負符號之評估，並以一對殘障福利學有深入研究的學者對臺灣省、高雄市及臺北市現有的殘障福利體系作客觀之評估，如圖四、圖五及圖六所示：

此種系統模式之評估，如能運用較為廣泛的評鑑體系，以及較為完整的評估資料收集，以及假想方案之運作 (Simulation Method)，均能提昇系統模式評估之可靠性和正確性。

總之，殘障福利工作為一需要大量投資的社會福利工作，但對於維護殘障者基本權益，降低社會成本，促進社會整體之發展有相當明顯之功能，如何以系統評估方法，有效建立各種殘障福利措施之優先次序，以成本效益分析充實殘障福利之內涵及有效性，並以系統模式評估系確立理想殘障福利體系，為今後應有之發展型態。



圖五、高雄市政府殘障福利系統模式結構圖



圖四、臺北市殘障福利系統式結構圖



圖六、臺灣省殘障福利系統模式結構圖